



Evaluation "pluraliste" en région et responsabilité politique: quelques leçons d'une comparaison

Eric Verdier

► To cite this version:

Eric Verdier. Evaluation "pluraliste" en région et responsabilité politique: quelques leçons d'une comparaison. Colloque international - Education et Sociétés "L'évaluation des politiques d'éducation et de formation: déplacements, enjeux et perspectives", INRP, Lyon, 12-13 septembre 2005, 2005, pp.16. halshs-00007385

HAL Id: halshs-00007385

<https://shs.hal.science/halshs-00007385>

Submitted on 21 Dec 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque international - Éducation et Sociétés

<i>L'ÉVALUATION DES POLITIQUES D'ÉDUCATION ET DE FORMATION DÉPLACEMENTS, ENJEUX ET PERSPECTIVES</i>
--

Lyon, Institut national de recherche pédagogique
12-13 septembre 2005

*Evaluation « pluraliste » en région et responsabilité politique
Quelques leçons d'une comparaison*

*Eric Verdier
LEST (UMR 6123), Aix en Provence
(verdier@univ-aix.fr)*

Version de travail (commentaires bienvenus)

Selon l'idéal démocratique, " la responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir " qui lui-même " a toujours une double dimension, proportionnelle l'une à l'autre : le droit d'agir, le devoir d'en rendre compte " (Beaud, Blanquer, 1999). Cette obligation constitutionnelle de rendre des comptes publiquement est donc au fondement de l'exercice démocratique des responsabilités du pouvoir exécutif. En effet, la transparence de l'exercice du pouvoir n'est-il pas le moyen efficace de le mettre en question et le préalable pour, éventuellement, lui retirer le titre lui permettant de l'exercer légitimement (Baranger, 2003) ?

Bien plus que la légalité de l'action, ce qui est en jeu dans " l'accountability ", c'est la légitimité du pouvoir de gouverner, qui doit être en permanence réassurée, au risque de s'exposer à une perte de crédibilité, quand " l'immunité devient la règle " (Coicaud, 1999). Se soumettre à ce principe s'inscrit dans des règles qui "sont d'une autre nature que celles que le droit peut prescrire [puisqu'elles] relèvent de la déontologie politique " (Avril, 1999). L'accroissement des compétences des collectivités territoriales au fil des étapes de la décentralisation transfère progressivement cette obligation démocratique aux « gouvernements locaux », tels que les exécutifs régionaux.

Alors que la complexité croissante de l'action publique rend beaucoup plus ardue l'analyse et a fortiori l'imputabilité des effets d'une action publique, l'évaluation peut-elle être la forme cognitive et institutionnelle de cette exigence d' " accountability ", sans laquelle il n'est pas de pouvoir qui ne puisse être contrôlé par le souverain ? Ou, dit autrement, dans le cours d'une décentralisation qui entremêle les responsabilités de pouvoirs publics de différents niveaux avec celle d'acteurs privés (entreprises et partenaires sociaux), l'évaluation des politiques publiques est-elle un soutien pertinent à l'exercice de la responsabilité politique ? Comme toute institution encore émergente – c'est manifestement le cas en France –, l'évaluation n'est-elle pas appelée à faire la preuve de sa pertinence au regard de deux critères principaux : engendrer des savoirs utiles pour l'action d'une part, susciter une bonne acceptabilité de ses conclusions d'autre part, c'est à dire articuler les registres de la rationalisation et de la légitimité (Duran, 1999).

Cette communication ne prétend pas apporter des réponses complètes et catégoriques à des questions aussi importantes pour l'action publique. Il s'agit simplement d'en éclairer certains aspects. Assiste-t-on au renforcement réciproque, d'un côté de la responsabilité politique des « gouvernants » et de l'autre, des responsabilités techniques des « experts évaluateurs ». Dit en d'autres termes, pratiques politiques et pratiques expertes font-elles converger leurs dynamiques respectives ou, au contraire, se nuisent-elles au point de rendre contradictoires la quête de la légitimité politique et la recherche d'une meilleure régulation de l'action publique ?

On s'appuie ici sur la mise en perspective de trois types de travaux évaluatifs auxquels l'auteur de ces lignes a contribué directement. Les deux premières études, menées l'une en Rhône Alpes, l'autre en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)¹, ont comme points communs d'avoir concerné des contrats de Plan Etat-Région (CPER) durant les années 90 sur le thème de la formation professionnelle et d'avoir été mises en œuvre sous l'égide d'une présidence de Région de même appartenance partisane (Démocratie Libérale). Le 3^{ème} type relève de contributions aux dispositifs d'évaluation des politiques régionales de formation des jeunes déployés dans le cadre de l'article 53 de la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle de 1993².

La comparabilité des ces expériences est renforcée par la similitude des démarches d'évaluation ; elles relèvent toutes d'une « évaluation pluraliste » (Lascoumes, Setbon, 1996), paradigme évaluatif désormais largement prédominant dans le contexte français.

¹ Dans le premier cas, l'auteur a été impliqué en tant que co-responsable de l'étude d'évaluation ; dans le second, en tant qu'expert auprès du Comité de pilotage de l'évaluation du CPER, chargé plus précisément de suivre l'une des deux études d'évaluation.

² Elle en confie la réalisation au Comité de Coordination des Programmes régionaux de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage (CCPRA), chargé d'élaborer un rapport d'évaluation tous les trois ans

Quelques caractéristiques de « l'évaluation pluraliste »

Les choix de méthode relèvent de véritables paradigmes qui contribuent très largement à ordonner la configuration d'acteurs qui va construire l'évaluation. En l'occurrence, la puissance de ces outils est telle que l'on peut les qualifier, à l'instar de Callon (1986), " d'acteurs non humains " sur lesquels repose l'essentiel de la charge de la coordination. L'évaluation d'inspiration expérimentaliste, prédominante en Amérique du Nord, cherche à établir des relations causales simples et stables afin de mesurer les effets propres d'une intervention publique (voir, à ce sujet, le rapport Deleau 1987). Dans l'application de ce paradigme de référence, repris des sciences exactes, la mise en œuvre de la bonne méthodologie est conditionnée par le choix d'un « bon évaluateur ». La responsabilité du commanditaire consiste à choisir l'expert compétent, ce dernier devant vérifier qu'il pourra disposer des informations nécessaires au traitement des questions posées, selon la " bonne méthodologie " lui permettant in fine d'imputer des effets et d'apprécier, si possible, l'efficacité de l'intervention publique.

Dans le cas d'une évaluation pluraliste, les protagonistes de l'action publique sont censés être largement associés au déroulement de l'étude d'évaluation. Il doit leur être possible, aux différents stades d'élaboration du rapport d'évaluation, d'exprimer leur point de vue et de contribuer ainsi à influencer le cours du travail technique. Dans le cadre d'une action publique multi-niveaux et multi-acteurs, comme dans le cas de la formation, « l'évaluation pluraliste » paraît être une démarche particulièrement adaptée puisque, articulant forums et arènes, elle institue un processus de mise en débat et de négociation institutionnalisée qui tente ainsi de répondre à un double enjeu cognitif et politique : échanger sur des expériences probantes, négocier des réaménagements de l'action publique fondés sur la connaissance et des apprentissages collectifs, avec l'objectif de contribuer à produire collectivement du sens et une "*raison pour agir*" (Le Galès, 1998). Au point de départ, la délimitation du champ et des objets de l'évaluation est mise en discussion entre partenaires de la politique évaluée représentés dans l'instance pluraliste de l'évaluation puis, tout au long de la démarche d'évaluation, entre ces partenaires et le chargé d'étude. C'est un point essentiel de la méthode. Il y a adéquation entre ce type d'évaluation qui n'impose pas un modèle normatif comme dans le cas du paradigme expérimentaliste, dont la mise en œuvre nécessite un accord préalable, un véritable alignement de tous les protagonistes sur une définition substantielle de l'évaluation et de l'efficacité. Dès lors, la méthode d'évaluation n'est pas principalement référée au caractère plus ou moins « scientifique » de la démarche proposée. Ce qui est en question, c'est la capacité de la méthode d'évaluation à faire émerger des débats collectifs qui amènent des acteurs hétérogènes à se mettre d'accord sur la définition d'un problème. « L'évaluation pluraliste » se définit comme un processus d'apprentissage collectif dont l'objectif est de trouver un compromis entre les nécessités techniques et les exigences d'un débat approfondi entre les acteurs impliqués dans la politique évaluée (Monnier, 1992). L'évaluation a bien deux faces, comme l'écrit Sylvie Trosa (1993) : celle de la production d'un savoir, qui suppose des garanties de rigueur et celle de l'aide à la décision qui l'oriente vers l'utilité et la pertinence pour les acteurs sociaux et politiques.

Plus qu'aux contenus (on renvoie pour cela aux publications correspondantes³), on s'intéresse ici aux processus socio-techniques d'évaluation et aux conditions politiques qui président à leur déroulement. Le cas rhône-alpin est communément présenté comme un exemple vertueux d'association de la production de connaissances à la responsabilisation du politique (Spencehauer, Warin 2000a et 2000b). En cela, il se distingue nettement des pratiques provençales qui font en effet ressortir les aléas d'une démarche « partenariale ». Bien que référées à des cadres nationaux⁴, ces deux évaluations ont été construites et menées en région ; leur confrontation à la démarche multi-niveaux suivie par les études relevant de la loi quinquennale font clairement ressortir les enjeux politiques d'une évaluation inscrite dans une configuration qui entremêle le local, l'interrégional et la national.

Contractualisation et décentralisation se conjuguent pour engendrer un besoin croissant d'informations et de coordination, suscitant lui-même une demande d'évaluation (Benhayoun, Lazzeri, 1998). Dans

³ Pour Rhône Alpes : Brochier et alii (1994), Verdier (1995) ; pour PACA : FARE (1996), Dahan et alii (1998). Pour les évaluations relevant de la loi quinquennale voir notamment Mossé, Verdier (2002) et Richard, Verdier (2004).

⁴ L'Etat a été le promoteur de l'évaluation des politiques territoriales contractuelles en posant le principe de l'évaluation dans les contrats de plan Etat-Régions à l'occasion du CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) du 23 juillet 1992.

ce contexte, au moins rhétoriquement, l'évaluation prend sa place dans la conduite de l'action publique, en tant que facteur de « bonne gouvernance » (Baslé, 2000).

Dans ce nouveau contexte institutionnel et normatif, les interrogations sur le sens et la portée de l'évaluation de l'action publique, dont cet article est porteur, ne peuvent faire l'économie d'une analyse de la dynamique endogène de chacun des dispositifs d'évaluation mis sur pied. A l'interface des configurations institutionnelles héritées des cadres nationaux et des logiques d'action propres à chacun des dispositifs, trois dimensions vont structurer cette comparaison des modes de construction de la responsabilité des acteurs politiques et techniques dans le cours de la démarche évaluative : la légitimité politique de l'évaluation ; la procédure d'évaluation comme processus de responsabilisation ; la publicisation des résultats.

La Légitimité politique à évaluer dans le cadre de la décentralisation

L'enjeu premier de l'évaluation est de savoir qui est légitime politiquement pour engager le processus. La réponse résulte de négociations et d'interprétations plurielles des textes dont le degré de conflictualité peut être élevée. S'agit-il de construire des règles partagées ou de faire œuvre d'opportunisme ?

Une Assemblée Régionale peut-elle évaluer des actions inscrites au contrat de plan Etat-Région (Rhône Alpes) ?

La mise en place du dispositif d'évaluation participe de l'affirmation d'un projet de développement et d'une responsabilité politique propres de la Région Rhône Alpes (voir Jouve et alii, 2001). Ainsi alors que le contrat de plan (CPER) 1988-1993 approche de son terme, le Conseil régional de Rhône Alpes décide de réaliser une évaluation d'une action à ses yeux exemplaire du CPER, « l'apprentissage coopératif »⁵. Cette coopération entre l'Education Nationale et les milieux professionnels, sous l'impulsion insistante de la Région, est emblématique d'une politique régionale qui promeut déjà l'expérimentation (Millon 1992) afin de promouvoir des projets de portée « sociétale ». De fait, cette formule des UFA a inspiré certaines des dispositions de la loi de 1993 sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle qui ont accentué les prérogatives des Régions en matière de formation des jeunes (Lamanthe, Verdier, 1999).

Déjà appliquée l'année précédente à la politique de transferts de technologie auprès des PMI, la procédure débute, en 1992, par une proposition d'évaluation transmise par l'exécutif du Conseil Régional à son assemblée en vue d'évaluer « l'apprentissage coopératif ». Le fait de s'ériger en instance évaluative, y compris pour des programmes mis en œuvre contractuellement avec l'Etat, engendre une polémique avec le préfet de Région. Ce dernier avance qu'ainsi l'assemblée régionale devient juge et partie. Reconnaisant l'originalité de l'initiative régionale, il doit finalement laisser le processus s'enclencher et l'exécutif régional assoit ainsi un peu plus la légitimité de ses projets propres auxquels les administrations de l'Etat sont appelées à contribuer. Cette conquête d'un libre droit à engager une évaluation atteste de la force et de l'originalité de projets régionaux et ainsi de leur capacité à identifier une prise de responsabilité politique dans un contexte institutionnel où s'entremêlent pourtant les compétences de nombreux acteurs publics et privés.

⁵ Cette qualification vise à distinguer ce dispositif spécifique de l'apprentissage habituel, adossé aux Centres de formation des apprentis (CFA) des branches professionnelles et des chambres de commerce et d'apprentis. Il s'agit d'une formule institutionnelle originale qui crée des structures nouvelles, les unités de formation par alternance (UFA), encore aujourd'hui en place (Jousserandot, 2000), sous la forme de sections d'apprentissages implantées dans les lycées professionnels et/ou technologiques.

Une évaluation inscrite dans l'opportunisme politique (PACA)

La création du dispositif d'évaluation est d'abord affaire de circonstances, beaucoup plus que la résultante d'un projet régional structuré. L'initiative de mettre sur pied un dispositif régional d'évaluation résulte de la volonté d'un élu politique, M. Comiti, président RPR de la commission Finances-Plan. Ses motivations étaient inextricablement gestionnaires et politiciennes. Son point de vue intuitif mais bien arrêté est en effet le suivant : la Région investit des sommes considérables en matière de formation professionnelle – son premier budget en terme d'intervention – et l'efficacité de cette dépense paraît incertaine. Mais l'entrée en matière s'est construite sur le souci premier de dénoncer des usages et, ceci, dans un double contexte national et local qui incitait à prendre une posture d'inquisiteur plutôt que celle d'évaluateur « compréhensif ». Au niveau national, le rapport Goasguen, préalable à l'élaboration de la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle, avait ainsi pointé de sérieuses dérives dans la gestion des fonds de la formation, en particulier sous l'égide des partenaires sociaux : les circuits de collecte des fonds des entreprises en sortiront sensiblement transformés. Localement, la gestion du Conseil régional était sous le feu roulant de la Chambre régionale des comptes et la formation, plus gros budget d'intervention incombait à un élu UDF... Par élémentaire prudence, il lui apparaît nécessaire, compte tenu de l'imbrication des compétences institutionnelles de l'époque, de partager la responsabilité politique et la charge financière de l'évaluation avec l'Etat. Le contrat de Plan Etat-Région offre à cet égard un cadre idoine puisqu'il prévoit des co-financements Région-Etat (Commissariat général du Plan) afin d'en évaluer certains programmes.

Deux objets d'évaluation sont sélectionnés : les formations professionnelles dans le secteur du tourisme - que l'on prendra plus particulièrement en exemple; les actions régionales au soutien de soutien au développement des entreprises. Il s'agit de tester la capacité de la « ressource » qu'est la formation à soutenir la stratégie régionale dans un secteur stratégique, le tourisme, notamment en favorisant une meilleure qualité de service et l'émergence de projets locaux de développement. projets économiques.

Incertitude sur le champ de l'évaluation nationale des politiques régionales

En matière de formation des jeunes, la loi quinquennale transfère donc de nouvelles responsabilités aux Régions : d'une part, la mise en œuvre des formations pré-qualifiantes et qualifiantes dans le cadre de l'aide à l'insertion des jeunes, d'autre part la coordination des divers dispositifs de formation (initiale et continue) des jeunes dans le cadre d'un plan régional. Dans ce contexte, l'évaluation apparaît à la fois comme une aide utile à la construction des politiques publiques mais aussi comme un instrument susceptible de fonder un jugement sur l'action d'un acteur particulier, le Conseil régional ; cette seconde dimension est d'autant plus sensible que, du fait même des nouveaux transferts de compétence, les responsables de cette collectivité territoriale ont le sentiment d'être confrontées à un enjeu politique et social redoutable, la formation des jeunes en vue de réduire le chômage juvénile (objectif affiché de la loi), alors même que nombre de compétences restent dans les mains de l'Etat (formations professionnelles scolaires) et des partenaires sociaux (contrats de qualification notamment). Inscrite dans un processus qui confie aux Régions la responsabilité de la cohérence de l'action publique en matière de formation professionnelle, l'évaluation nationale, telle qu'elle est présentée dans les textes semble d'ailleurs devoir échapper à la maîtrise de celles-ci. Ainsi elles considèrent que cette évaluation nationale les remet "sous contrôle" dans un processus de décentralisation qui vise pourtant à leur conférer plus de compétences et de responsabilités.

Dès lors l'évaluation portée par le Comité national de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage (CCPR)⁶ tend à être considérée comme étant avant tout

⁶ Il s'agit d'une instance tripartite pouvoirs publics / patronat / syndicats de salariés placée auprès du Premier Ministre (de facto auprès du ministre du Travail) ; en fait, il vaudrait mieux parler d'instance quadripartite tant le découplage est marqué entre les représentants des administrations nationales (Education nationale et Travail) et les représentants des Régions (élus et responsables administratifs).

celle de l'Etat, et non pas celle de l'ensemble des Régions, certes réunies formellement dans cette instance mais parmi d'autres catégories d'acteurs (partenaires sociaux et administrations centrales de l'Etat) : *“ Alors que l'Etat n'a jamais pu mettre en place (...) de véritables outils fiables pour évaluer ses propres politiques de formation professionnelle, on ne va pas aujourd'hui en imposer d'autres aux collectivités locales ... Ces dernières évaluations [qui porteraient sur l'action des Régions] doivent se faire à la demande des exécutifs régionaux.”* (réaction d'un président de conseil régional, le 27 avril 1995). Plus largement, une évaluation externe, « par en haut », suppose un référent partagé sur la construction duquel les Régions estiment ne pas avoir suffisamment prise, et qui porte atteinte à une autonomie dont l'exercice plein et entier consisterait précisément à construire son propre référent d'action publique régionale, et à conduire une évaluation à l'aune de celui-ci. Témoigne de cette prévention à l'égard d'une évaluation nationale l'intervention d'un président de Conseil Régional le 17 mai 1995 : *“ Ma réticence porte sur le danger que pourrait constituer pour l'autonomie des Régions l'exercice de missions qui conduiraient de fait à les comparer, les classer et finalement les modéliser ”.*

L'ambiguïté du champ de l'évaluation est renforcée par la rédaction même de l'article 53 de la loi⁷. S'agit-il d'évaluer :

- Les politiques réalisées en propre par les Régions (au titre des compétences déjà transférées antérieurement et des nouvelles que leur attribue la loi concernant la formation continue des jeunes sortis du système scolaire sans qualification ;
- L'action publique régionale résultant de l'ensemble des interventions quels qu'en soient les auteurs (administrations de l'Etat déconcentrées – Travail et Emploi, Agriculture et Forêt, Jeunesse et Sports, Rectorat ... - , Conseil Régional), en relation avec les organisations professionnelles et syndicales, et les entreprises ...)
- Les effets sur l'emploi, le chômage et la qualité de la main d'œuvre de la dévolution de nouvelles compétences dans le cadre de la loi quinquennale sur l'emploi, notamment du fait d'une meilleure complémentarité des actions des différents pouvoirs publics ?

Les Régions s'opposent à une évaluation externe, pilotée par une instance nationale, qui traiterait de leurs propres compétences. Cependant membres à part entière du comité de coordination, elles ne pouvaient pas se dérober à l'obligation légale de l'évaluation. Un compromis devait être trouvé. Il est établi, après plusieurs mois de négociation, par la délimitation stricte du champ couvert par l'évaluation conduite sous la responsabilité du comité national.

L'article 6 du protocole d'évaluation (5 avril 1995), adopté par le CCPR, tient lieu de compromis. Il s'agit d'évaluer les nouveaux modes de coordination et les efforts de cohérence dans l'intervention des divers protagonistes de la formation dans l'espace régional. Sont exclues du champ de l'évaluation la conduite et la gestion des dispositifs dans les domaines de compétence de chacun des acteurs. On peut donc dire que le conflit de légitimité trouve une issue dans le resserrement si ce n'est le ramollissement de l'objet de l'exercice évaluatif. Il exclut de facto toute évaluation d'impact de telle ou telle mesure ou programme

La procédure comme responsabilisation des acteurs : succès et défaillances

La procédure d'évaluation parvient-elle à responsabiliser conjointement les acteurs parties prenantes du programme évalué et de l'étude elle-même ? En d'autres termes, le déroulement de l'étude fait-il l'objet d'une régulation conjointe (Reynaud et Reynaud, 1994), qui puisse favoriser ultérieurement l'élaboration de règles partagées substantielles relatives aux politiques en cause ?

⁷ Le champ de l'évaluation semble varier d'un alinéa à l'autre de l'article 53 : le premier parle des « politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue » (y compris donc sous statut scolaire) alors que l'alinéa 4, à propos de l'égalité d'accès, ne mentionne plus que l'apprentissage et la formation continue, soit les compétences désormais « classiques » des Régions depuis 1983.

Le référent rhône-alpin : une mise en jeu croisée des responsabilités techniques et politiques

L'équipement procédural soutient la responsabilisation des acteurs et au premier chef celle de l'exécutif régional. La quête de la reconnaissance de ses nouvelles responsabilités politiques est soutenue et légitimée par l'exposition de ses actions à la critique, de l'expertise dans un premier temps, puis à celle de la représentation des intérêts économiques et sociaux et enfin du personnel politique.

Dans cette perspective, le travail d'étude est encadré assez strictement. Le cahier des charges est issu d'une proposition élaborée par un Conseil scientifique régional de l'évaluation, lequel est composé de personnalités qualifiées reconnues et désignées par la Région. In fine le président de cette instance d'experts est appelé à faire part publiquement de son avis sur la qualité, l'intérêt et la conformité à la commande de l'étude d'évaluation. Le face à face commanditaire / prestataire d'études est donc dépassé grâce l'intervention d'un tiers médiateur, pièce essentielle d'un processus éminemment contradictoire et public. Le conseil scientifique est le garant du respect d'une déontologie professionnelle, sur le double volet des contenus et de la démarche. D'une certaine manière, on rejoint pour partie la figure judiciaire qui va de l'instruction préalable au procès, lequel se joue, au bout du compte, en assemblée plénière du conseil régional.

Le suivi précis de l'étude est confié à un groupe ad hoc, présidé par un membre du conseil scientifique. Les experts en charge de l'évaluation, chemin faisant, des rapports intermédiaires sur lesquels il est appelé à faire part de ses réactions et de ses suggestions. La composition de cette instance pluraliste est d'ailleurs symptomatique du caractère contradictoire du processus de travail. Sous l'égide de l'exécutif régional, le groupe ad hoc rassemble des élus, le directeur de la formation à la Région, des représentants du rectorat, des représentants des branches et du Cnppf, un syndicaliste membre de Conseil économique et social régional mais aussi des directeurs de CFA et un proviseur de lycée professionnel. Les séances de travail ont revêtu deux aspects assez novateurs : ces confrontations ont permis à l'équipe d'évaluateurs de renforcer la pertinence de la collecte des informations de conforter les orientations prises par les investigations, puis de hiérarchiser les premiers éléments d'analyse ; elles ont amorcé un processus d'appropriation des résultats de l'étude évaluative par les protagonistes du programme. Cette dimension interactive s'est révélée cruciale pour la conduite du processus. Elle place chacun des acteurs dans une posture de réflexivité sur ses propres pratiques. De par le mode de justification ainsi adopté, chaque participant n'est plus simplement le porte parole d'un intérêt organisé mais aussi un expert de la situation étudiée.

Cette responsabilisation réflexive, notamment de la part des élus, a joué un rôle d'autant plus important que très vite, il s'est avéré que le système d'information relatif à « l'apprentissage coopératif » était extrêmement lacunaire (ne serait-ce que sur les effectifs par métiers et spécialités de jeunes concernés). Pour être rapide et efficace, la collecte d'informations nécessitait la coopération de l'ensemble des protagonistes ce qui fut fait grâce, notamment, aux liens constitués avec les membres du groupe ad hoc. Complétées par des entretiens approfondis une large partie des organismes gestionnaires et des chefs d'établissements concernés, les informations ont permis de cerner la grande diversité des pratiques de montage et de fonctionnement de ces UFA, par delà le modèle type sur lequel la Région s'était initialement fondée pour lancer son action. La pluralité ses logiques d'engagement témoignait d'appropriations originales des ressources du dispositif d'action publique qui débouchaient sur des constructions pratiques et institutionnelles inattendues.

PACA : Une évaluation administrative

La configuration du dispositif d'évaluation fit l'objet de discussions préalables entre l'Etat (Secrétariat général aux affaires régionales), le rapporteur général du budget régional et la direction des affaires financières du Conseil régional, un membre de la Chambre régionale des Comptes et deux chercheurs pressentis pour être experts en tant que personnalité qualifiée. En outre, pour chaque objet d'évaluation, est mis sur pied un « groupe mixte spécialisé » réunissant les services concernés de l'Etat et de la Région ainsi qu'un expert universitaire, chargé de veiller sur la bonne tenue scientifique

du processus. Cette instance n'est pas sans rappeler le « groupe ad hoc » en Rhône-Alpes mais elle s'avère assez différente pour deux raisons convergentes : elle ne s'inscrit pas dans une configuration plus complète comportant une instance scientifique dotée d'un rôle explicite de l'expertise; elle ne compte pas d'acteurs de base des politiques concernées et se limite à la participation plus technocratique de responsables de services de la Région et de l'Etat. La mise en place d'une « instance scientifique » sur le modèle de Rhône Alpes est finalement repoussée au motif que le découplage entre le registre politique et le registre scientifique ne correspond pas à « l'état de maturité des acteurs régionaux » qui ont besoin d'être guidés dans l'appropriation des méthodes et des principes d'évaluation. Aucune publicité n'est donnée aux choix et à l'activité de ce Comité. Il s'agit plus d'une commission inter-administrative que d'une instance politique et/ou scientifique.

Un expert membre du comité est chargé d'élaborer un avant-projet de cahier des charges⁸. Sur cette base, un chargé de mission de la direction administrative et financière de la Région met au point un projet de cahier des charges en deux phases : une première allant jusqu'à la mesure de l'efficacité du dispositif – le tout en deux mois ! -, la seconde éventuelle pour des compléments d'information. Les experts font alors ressortir l'irréalisme des propositions pour obtenir un travail de qualité qui puisse donner lieu à des interactions satisfaisantes avec les services concernés aux différents niveaux, d'autant que les bases informationnelles disponibles sont très insuffisantes. En toute déraison, la Direction des finances de la Région imposera son point de vue allant jusqu'à modifier subrepticement le calendrier de l'étude exigé par le cahier des charges. Les justifications a posteriori invoqueront l'argument d'autorité « Qui paie décide » - alors même que la grande majorité des actions évaluées étaient financées par des crédits d'Etat ! -, le souci d'opérationnalité des élus vis à vis d'une démarche qui doit nécessairement être en capacité en quelques semaines de mesure l'impact de la politique et de tester son efficacité (sic). Ces avatars qui ont pesé sur la qualité d'ensemble de l'opération d'évaluation témoignent de la soumission du processus au règne de l'urgence politique pour des raisons au demeurant peu explicites, comme s'il s'agissait d'une pratique routinisée et non d'une première expérience délicate. Faut-il y voir l'intention de déconsidérer politiquement l'évaluation en montrant, par l'absurde, l'inutilité technique ? Il est symptomatique que la direction financière ait fini par se retirer du groupe mixte spécialisé chargé de suivre l'évaluation, alors qu'elle était censée représenter la Direction générale des services.

Evaluation nationale : la capacité de gouvernance est limitée par la faible légitimité de l'instance pluraliste

Cette fragilité est redoublée par la composition et le rôle institutionnel du Comité national de coordination. Originellement, cette instance de concertation jouait avant tout un rôle de forum qui permettait aux différentes parties membres de cette instance d'exprimer leurs points de vue sur l'objet, plus « consensuel » que d'autres, qu'est la formation. L'évaluation est donc confiée par la loi à ce comité national des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, instance tripartite composée des représentants des Conseils régionaux, de membres de différentes directions de l'Etat, Education nationale et ministère du Travail notamment, et des partenaires sociaux, au niveau confédéral.

Dès lors qu'il s'agissait de conduire une évaluation et d'inscrire les résultats de celles-ci dans des préconisations, cette instance, de simple forum, était appelée à devenir une véritable instance de régulation et de négociation de la formation en région, afin d'y améliorer la gouvernance de l'action

⁸ Il soulève deux questions relatives à la construction technique et politique du contrat de plan : 1. Les sommes mobilisées dans le CPER pour la formation professionnelle dans le secteur du tourisme sont faibles (à peine 10 millions de francs). La faiblesse de ces sommes est d'autant plus frappante que le CPER fait du tourisme l'une des priorités stratégiques de la région en terme de développement économique et d'aménagement du territoire (c'est d'ailleurs pour cette raison que ce secteur avait été retenu); 2. Le découplage entre les actions de formation de l'Etat et celles prises en charge par la Région semble accusé, sans qu'à ce stade, il soit possible de trancher entre une hypothèse de répartition rationnelle des rôles et une interprétation en terme de déficit de coordination entre les deux partenaires.

publique. Toute la question était dès lors de savoir si sa composition et ses acquis antérieurs la prédisposaient à cette nouvelle fonction. L'Etat y est représenté exclusivement par des membres des administrations centrales concernées et pas du tout par une émanation des rectorats et des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), qui sont pourtant les partenaires réguliers des Conseils régionaux. Cette absence tend à reconstituer un face à face Paris-Provence que les partenaires sociaux, relativement faibles au niveau régional, ne sont pas en capacité de moduler, encore moins d'arbitrer. Ainsi les points de vue qui s'y expriment ne sont pas référencés aux mêmes espaces : pour certains, c'est clairement l'espace régional, pour d'autres, c'est plutôt l'espace national ou encore, interrégional. Enfin son expérience pratique en matière d'évaluation était très faible.

De cette dé-légitimation, il résulte que la démarche d'évaluation et la diffusion de ses résultats deviennent des enjeux d'une négociation où il ne s'agit pas de construire des référents partagés mais de limiter à tout prix l'exposition de son action aux regards des experts extérieurs et ainsi l'engagement de sa responsabilité technique et politique. Dans l'évaluation concomitante, a fortiori si elle s'inscrit dans une démarche « pluraliste », l'appropriation des résultats fait partie intégrante de la démarche et participe de la validation des résultats proposés par l'étude d'évaluation. Il y a évidemment un risque à exposer la démarche et en particulier l'appropriation des résultats aux aléas d'une négociation mais les avantages pour la conduite de l'action publique l'emportent largement sur les inconvénients si les accords favorisent la conversion des savoirs acquis en action (voir les travaux de la 4^{ème} génération d'évaluation de Guba et Lincoln, 1991, qui prônent un dépassement de l'épure expérimentaliste). Cet apprentissage ne s'est que très partiellement enclenché faute d'une légitimité suffisante de la procédure.

Publicisation et discussion des résultats : portée de la responsabilité politique et des apprentissages collectifs

C'est dans l'espace public que se joue la portée de l'évaluation, entre dimensions techniques et engagement politique. Comment sont reliés les forums de débats et les arènes politiques (Jobert, 1998) ?

Le référent rhône-alpin : responsabilisation politique à caractère limité mais construction d'une « institution évaluative »

Les investigations ont débouché sur trois produits qui ont soutenu, chacun, les interactions autour des résultats obtenus : une courte note de synthèse dégageant les principaux acquis et les enjeux de l'expérience régionale ; un rapport circonstancié comportant l'ensemble des informations statistiques ainsi constituées de même que les monographies réalisées et enfin l'étude pour l'évaluation proprement dite, c'est à dire la présentation du fonctionnement des unités de formation par alternance et de leurs résultats, les modes de pilotage du dispositif d'action publique, la portée et les limites de cette composante du contrat de plan Etat-Région.

Inscription des résultats de l'évaluation dans l'espace public

Différentes séquences ont structuré les débats et les prises de position des acteurs sociaux économiques et politiques dont une part fut intégrée dans les ultimes versions de l'étude d'évaluation :

- forum de discussion avec le groupe ad hoc et les représentants des protagonistes
- présentation devant le comité scientifique régional qui en a tiré un avis circonstancié
- exposé devant la commission compétente du CESR qui, sur cette base a formulé son propre avis transmis à la Région
- restitution et discussion au Conseil régional en deux étapes : deux auditions devant la commission de la formation professionnelle, ce qui a permis aux élus des différents bords de s'approprier les résultats et de préparer l'étape ultime pour l'étude : débat en assemblée

plénière du Conseil régional après une présentation des résultats par le chargé d'étude, la formulation de l'avis du conseil scientifique par son président ; chacun des groupes a ainsi fait part de son avis sur l'étude elle-même et des conclusions politiques à en tirer.

Cette inscription des résultats de l'étude dans l'espace public renforce la responsabilisation des chargés de l'évaluation. Elle est l'envers de l'exposition de l'exécutif régional à la critique politique de ses actions.

Faut-il aller pour autant parler de mise en jeu de la responsabilité politique ? Cette démarche s'inscrit bien dans le registre de l'accountability : elle tranche avec l'absence de débats contradictoires sur les actions, relevant, dans les mêmes domaines de compétences, des administrations régionales de l'Etat.

La contractualisation comme limite de la responsabilité politique ?

Il reste que les limites de cette prise de responsabilisation politique sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, l'appropriation des résultats de l'étude par les protagonistes de l'action publique évaluée, les intérêts organisés, est en réalité assez faible comme en témoigne l'extrait d'une correspondance d'un membre de l'instance de régulation scientifique avec le chargé d'évaluation : " nous sommes dans une situation embarrassante que nous avons déjà connue lors de la première évaluation. Disposant d'une étude en vue de l'évaluation, les instances qui vont devoir se prononcer (Comité [scientifique], CESR) le feront dans une période " molle " entre un travail d'expert et un jugement supposé être porté en Assemblée plénière sur cette politique, mais sans que soit mené ce que le groupe ad hoc [i.e. de suivi] a bien identifié comme restant largement à faire : un travail de réflexion des acteurs sur eux-mêmes et préparant ce jugement".

Malgré le leadership indéniable exercé par la Région, l'exécutif ne pouvait, en tout état de cause, s'engager sans replacer la discussion et les conclusions dans le cadre « partenarial » du contrat de plan. Quelle qu'ait pu être la portée critique des résultats de l'étude, il était nécessaire de réintroduire les résultats de l'évaluation dans le cadre contractuel avant de prendre toute décision. Cette régulation nécessairement partagée avec l'Etat (préfet et recteurs) des retombées de l'évaluation était, en l'occurrence, d'autant plus nécessaire que les UFA s'inscrivaient dans le champ d'un dispositif de négociation institutionnalisée avec l'Education Nationale et le patronat. Cette « arène » politique prend la forme d'une conférence régionale de concertation sur les différents dispositifs de formation initiale des jeunes. Or ces partenaires de la Région ont nécessairement une relation médiatisée à la responsabilité politique : pour les représentants de l'Etat (recteurs et directeurs régionaux), elle se joue à d'autres niveaux ; pour le patronat, elle ne saurait qu'être indirecte par l'entremise d'accords interprofessionnels sur la formation, régulièrement repris par la loi depuis 1971. De ce fait, la mise en jeu de la responsabilité politique est limitée par la nécessité d'associer ces acteurs « irresponsables », à la construction des réaménagements du programme en cause, sous peine de remettre en cause d'autres facettes du partenariat institutionnel régional.

Subrepticement, le processus tend à être ramenée vers la classique « démocratie administrative » (Duran, Thoenig, 1996). En outre, les résultats de l'évaluation poussent en ce sens. Tout en soulignant le caractère novateur de l'apprentissage coopératif, l'étude pointe la dépendance du cours de cette action régionale vis à vis de tendances nationales. A cet égard, montrant que la faible extension quantitative du dispositif UFA s'expliquait par des insuffisances avérées dans l'organisation et la régulation du programme, l'étude d'évaluation soulignait de facto que le cours à venir serait dépendant d'une inscription plus forte de cette action dans les projets des autres offreurs de formation des jeunes (Education Nationale, branches professionnelles etc ...). Elle ajoutait que de la qualité de cette insertion, dépendait in fine le passage d'une simple expérimentation à une véritable innovation convertissant en règles du jeu les apprentissages réalisés. Ainsi la portée politique de l'évaluation est contrainte par le caractère multi-acteurs et multi-niveaux de l'action concernée dont les espaces de justification ne s'ajustent pas pleinement à celui de la Région.

L'évaluation conforte un projet politique durable

Les limites contractuelles mais aussi managériales et cognitives de l'action de la Région limite le pouvoir de structuration de cette dernière pour le rabattre, dans un premier temps, sur une logique d'influence (Brochier et alii, 1995) plus que de prescription – alors que son projet initial était très ambitieux, puisqu'il visait un changement structurel à un terme assez rapproché -. Ceci dit, à la condition qu'elle soit pluraliste et contradictoire, l'évaluation finit par s'imposer comme une ressource pertinente pour structurer un espace de discussion, de capitalisation et de proposition ; elle institue ainsi le pouvoir d'influence et fait que, progressivement, le projet de la Région devient aussi celui des autres acteurs. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans le domaine de l'apprentissage. Depuis l'évaluation, toute création de sections d'apprentis doit se faire selon le modèle des UFA – à l'exception du secteur agricole – même si leur montage peut résulter d'initiatives diversifiées, bien au-delà du modèle canonique initial appuyé sur une branche professionnelle. L'expérimentation s'est donc convertie en une règle du jeu régional, exprimant par là, même si cela est la résultante d'une négociation, d'une prise de responsabilité affichée. Ainsi le polycentrisme institutionnel se mue progressivement en une capacité croissante de structuration de l'action publique par un acteur pivot, la Région, même si cela n'est pas sans engendrer quelques tensions avec les représentants de l'Etat.

Au total, la récurrence de cette activité évaluative - près de 15 politiques analysées - témoigne de l'ancrage structurel de la démarche. Cette qualité est indissociable de la constitution d'un milieu régional évaluateur : des membres de la chambre régionale des comptes qui joue le rôle de passeurs, des chercheurs reconnus pour l'originalité et la qualité de leurs méthodes évaluatives (Monnier, 1992 notamment), des personnalités scientifiques désireuses de favoriser une meilleure gestion du bien commun, des politiques soucieux de légitimer les responsabilités afférentes à leurs (nouveaux) champs de compétences institutionnelles etc ... (Spenlehauer, Warin, 2000). La constitution de ce réseau cognitif a été confortée par la conjoncture politique nationale particulière : au début des années 90, le gouvernement institutionnalise en effet l'évaluation « à la française » en tant que composante du débat démocratique. Cette ressource n'a pas été suffisante pour légitimer l'évaluation dans la région voisine.

PACA : l'impossible responsabilité politique

L'évaluation n'y échappe pas à une dérive techniciste, l'instance d'évaluation étant le groupe technique mixte et non plus le comité de pilotage de l'évaluation (Etat-Région-experts) ; ce dernier ne se réunira jamais pour discuter des résultats d'ensemble de l'évaluation. Aucune publicité n'est donnée aux résultats. Aucun retour n'est organisé vers les acteurs de terrain. La parenthèse évaluative est vite refermée⁹.

Bien évidemment, nulle responsabilité politique ne fut construite à l'issue d'un tel processus. On en revient progressivement à un tropisme bien français, à savoir privilégier l'auto-évaluation qui prévaut traditionnellement dans l'administration française (Leca, 1997). On peut même parler de la mise en œuvre d'une déresponsabilisation politique de la Région vis à vis de l'évaluation du contrat de Plan. Le directeur général des services du conseil régional prendra d'ailleurs le soin d'expliquer aux deux experts, chargés d'animer les groupes mixtes spécialisés, qu'il était hors de question que la légitimité politique du président acquise auprès du suffrage universel puisse être de quelque manière mise en jeu par la construction de connaissances. L'absence de publicisation et la confusion des registres administratif, scientifique et politique n'a pas été loin, au bout du compte, de déboucher sur une opération de manipulation bien éloignée d'une démarche cognitive chargée d'aider les acteurs à améliorer la conduite de leurs actions et de faire des choix. Ressortent ainsi les limites d'un dispositif confiné dans des instances administratives qui ne contribuent pas à construire une responsabilité politique qui puisse être publicisée. A rebours, ces avatars illustrent bien le point de vue selon lequel

⁹ A la demande de l'Etat et avec son financement exclusif, un second appel d'offres fut lancé pour disposer d'une étude sur les effets. Elle fut effectivement réalisée mais jamais discutée en comité de pilotage, impossible à réunir du fait de la Région. Ironie, compte tenu des différents avatars, près de trois ans séparèrent le premier appel d'offres de la remise du second rapport, soit une durée sensiblement plus longue qu'en Rhône Alpes !

pour être efficace, l'évaluation appelle la construction d'une " zone d'autonomie vis à vis des autres systèmes (politique et politico-administratif) auxquels elle apporte de l'information. Sinon elle devient dans son fonctionnement même (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs) partie de l'évaluation politique et des manipulations propres à celle-ci que ses stratégies ne peuvent que pratiquer, quelles que soient leur moralité et leur bonne volonté " (Leca, *ibid.*).

En soi, il n'est pas étonnant que l'évaluation, en raison de son caractère expérimental, fasse l'objet de sollicitations contradictoires. Ainsi, aux yeux de certains, il s'agissait de répondre immédiatement à quelques questions soulevées par l'utilité pratique des dispositifs, comme pourrait le faire n'importe quel cabinet de conseil dûment sollicité. On s'en tenait même parfois souvent à l'idée d'un audit administratif. Pour d'autres il s'agissait plutôt d'analyser d'une manière académique les impacts complexes d'actions susceptibles d'être soumises à des injonctions diversifiées. Bien peu y voyaient spontanément un instrument de gestion des dépenses publiques, et pour l'espèce un instrument de dialogue entre Etat et collectivités territoriales.

Au delà de cela, est en jeu la conception prévalant à la Région en matière de responsabilité politique : seule est légitime la mise en jeu directe d'une responsabilité devant les électeurs, sans interférence avec d'autres processus, notamment de production des connaissances. Il y a ainsi le refus farouche d'une évaluation qui viendrait contraindre l'action de l'exécutif régional même si, à moyen terme (cf. Rhône Alpes), elle était susceptible de soutenir la légitimation de l'action de la Région. Sans doute faut-il y voir la faiblesse des projets politiques propres au conseil régional, plus ancré dans une logique de distribution de ressources vis à vis de laquelle l'évaluation ne peut être que dérangeante, aussi limitée soit-elle. Il s'agit avant tout de préserver la possibilité d'un jugement d'évaluation politique, « discrétionnaire » - en ce sens que celui qui le porte n'a nulle obligation de s'enfermer par avance dans un protocole d'analyse et d'expérimentation explicite mais peut faire dépendre son jugement de son intérêt dans un autre domaine - (Leca, *ibid.*).

L'épuisement politique et technique de l'évaluation nationale

La faible légitimité de l'instance d'évaluation, le comité de coordination, se confirme et s'affirme au fil du temps ; lors de la 3^{ème} évaluation (2000-2003) l'instance d'évaluation sous la forme du « comité (tripartite) de pilotage de l'évaluation » est désertée par les représentants politiques des régions. Ceux-ci se désengagent, sentant bien que, pour leur région, les enjeux sont ailleurs.

En l'occurrence, la difficulté majeure a tenu au degré de publicité données aux travaux spécifiquement régionaux – un ensemble de 26 monographies régionales élaborées par les experts -, « matériaux » destinés à nourrir les analyses transversales. Ici résident les biais les plus marquants dans la procédure d'évaluation et dans sa capacité à constituer des forums pertinents pour débattre des caractéristiques à proprement parler régionales des politiques de formation des jeunes. Il a été décidé qu'ils ne seraient pas restitués aux acteurs régionaux. Seuls les travaux de synthèse et les résultats généraux leur ont été communiqués.

Les études mises au secret

Lors de la 3^{ème} évaluation, le comité de coordination (CCPR) a voulu dépasser les limites inhérentes à cette pratique du secret entourant les « cahiers régionaux ». Il a institué un « groupe régional de suivi de l'évaluation », instance ad hoc rassemblant au minimum le Conseil régional, les services déconcentrés de l'Etat et les partenaires sociaux représentatifs. Ce groupe est placé sous la responsabilité du représentant du Conseil régional au CCPR (cf. plaquette du CCPR : « Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle », octobre 2001). Cette disposition est présentée comme une innovation forte visant à décentraliser le dispositif d'évaluation et à favoriser l'appropriation de ses résultats par les acteurs régionaux, diffusant ainsi la « culture de l'évaluation » (op. cit. p.26).

Il s'avère que le fonctionnement de ces « groupes régionaux de suivi » a été très inégal, allant de leur non fonctionnement à des débats nourris sur les constats évaluatifs, en passant, cas de figure majoritaire, par des réunions très formelles. Mais surtout, au bout du compte, cette innovation a eu pour principal résultat de mettre en évidence les contradictions et les limites du dispositif national d'évaluation : les groupes ad hoc ont en effet été appelés à s'inscrire dans une logique d'évaluation régionale sans avoir participé à la discussion sur les objectifs, les questions et la démarche méthodologique de l'évaluation tels qu'ils avaient été instaurés par l'« instance nationale ».

La troisième phase a débouché sur des jugements éminemment politiques et sans appel du contenu des cahiers régionaux attestant du changement de registre lors d'une séance plénière du CCPR, lors de laquelle fut catégoriquement refusée la publication des cahiers régionaux dans une collection de la Documentation française : à titre d'exemple, « en aucun cas, on ne peut publier des choses qui seraient des brûlots qui se retourneraient contre nos responsabilités d'acteurs de la formation professionnelle en région » (représentant régional lors de la séance plénière du 26 septembre 2002), alors même qu'un représentant d'une organisation syndicale soulignait le caractère fortement descriptif de ces travaux.

L'évaluation produit néanmoins des repères collectifs dans une perspective interrégionale

Il reste que les résultats nationaux et transversaux vont progressivement pacifier les relations entre les différents partenaires du CCPR. De la sorte, ce qui est loin d'être négligeable, « les fonctions suivantes ont été tenues par l'évaluation : stabilisation des institutions, information sur les enjeux de l'action publique, création de valeurs communes (objectifs de l'action), création d'images (ce que font les Régions), explicitation des problèmes » (de Montricher, 1997).

L'un des résultats majeurs de ces différentes évaluations aura consisté à légitimer le rôle de coordonnateur (« acteur pivot ») de l'action publique du conseil régional en matière de formation et ainsi, à affaiblir des cloisonnements qui, au niveau national, semblaient intangibles, notamment entre l'action de l'Education nationale et celle du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. La démarche n'a donc pas perdu tous les avantages de l'évaluation « pluraliste ». Elle « devient un outil qui facilite la recomposition des systèmes d'acteurs, et surtout des représentations sociales de l'action publique. Elle se transforme en un processus socio-politique impliquant des phénomènes d'apprentissage » (Faure, Smith, 1997, p. 108) qui pourront aller jusqu'à modifier la hiérarchie des objectifs de la politique publique ou en révéler des objectifs latents (voir, plus largement, CSE, 1996).

Dé-légitimation irrémédiable de l'évaluation

Il reste que ce processus d'évaluation, bien qu'inscrit dans la loi, a finalement fini par s'éteindre. Faute d'une légitimité suffisante de la démarche évaluative, la discussion et la délibération sur les résultats au niveau de chaque région ont été largement détournés du soutien direct à une meilleure gouvernance territoriale. Ce processus d'épuisement politique du dispositif d'évaluation résulte d'un paradoxe procédural : les matériaux de base de l'évaluation décrivent les pratiques au niveau régional mais les objectifs et les méthodes de l'évaluation sont fixées par une instance nationale ; de ce fait, ces dernières s'estiment doublement flouées : elles supporteraient le principal poids politique du jugement évaluatif sans être en mesure d'exercer les prérogatives qui devraient résulter des compétences qui leur ont été transférées. Au bout du compte, cette mise en cause des objectifs fixés par le « centre » affaiblit radicalement la capacité d'interpellation de l'évaluation (Chanut, 2002). Les représentants des Régions au sein de l'instance nationale ont alors beau jeu d'opposer à cette démarche évaluative « hétéronome » le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Ils l'ont sans doute fait « moins pour éviter de rendre visibles des fautes ou des dysfonctions que pour fuir (des) responsabilités en matière de résolution de problèmes et d'enjeux sociétaux » (Thoenig, 2002, p. 46), en particulier faire la preuve de leurs capacités propres à faire reculer significativement le chômage des jeunes, notamment des moins formés, écueil récurrent sur lequel butte la politique de l'emploi française depuis près de trente ans. De ce fait, l'évaluation est allée à rebours de la recherche de

lisibilité qu'elle était censée favoriser afin de soutenir « une gestion concertée et de manière plus ou moins directe (d') enrichir le débat démocratique » (Duran, 1999, p. 171).

Conclusion

Dans le cas des politiques multi-niveaux – Ville, RMI, Formation –, le législateur a voulu faire de l'évaluation une institution à part entière en l'érigeant en composante majeure de la « gouvernance » d'une action publique devenue de plus en plus complexe, au fil de l'enchevêtrement des responsabilités, des délégations de compétences et de la multiplication des contrats publics (Gaudin, 1999). A l'épreuve de cette nouvelle phase de la décentralisation, l'évaluation « pluraliste » présente l'avantage d'associer des configurations d'acteurs politiques, sociaux et experts à la production des savoirs pertinents. Mais de cette complexité institutionnelle, il résulte que l'imputation d'une responsabilité est très délicate, bien plus que dans le cadre d'une évaluation d'inspiration expérimentaliste où commanditaire et « évaluateur », non seulement sont plus facilement identifiables mais en outre, pourront régler l'essentiel de leurs rapports par la voie contractuelle et donc se référer au juge en cas de désaccord sur la pertinence et la recevabilité de l'étude réalisée.

En effet, dans le cas de l'évaluation pluraliste, le désaccord entre acteurs sur la conduite et les résultats de l'évaluation peut se solder par une issue paradoxale pour un processus qui prétend relever de la transparence attachée à « l'accountability », à savoir l'absence de publicisation des résultats sous forme de publications et de forums. Dans deux des trois cas étudiés, l'évaluation pluraliste témoigne d'une incapacité, au moins relative, à soutenir la délibération publique sur la pertinence de l'action publique dans le domaine étudié, compte tenu des conditions de validation et de diffusion des informations et des connaissances qu'elle produit. Dès lors, elle peine à identifier des objectifs précis qui puissent servir de référents à l'évaluation et à engendrer des retombées directes pour la qualité et les bénéfices individuels et collectifs des formations (plus largement, voir Lascoumes 1998). Pour faire écho aux thèses d'Habermas, la capacité d'intégration des acteurs et des points de vue, portée par l'institution-évaluation, s'est alors révélé assez limitée.

Ceci dit, cette comparaison montre qu'il n'y a pas de fatalité à l'irresponsabilité politique de l'action publique multi-acteurs aux compétences imbriquées. Au contraire, compte tenu de cette complexité, l'évaluation peut être une ressource déterminante pour soutenir la construction d'une responsabilité politique régionale qui, dans un état décentralisé où ne joue pas le principe de subsidiarité, ne saurait résulter de la seule légitimité locale assise sur l'expression du suffrage universel. En termes procéduraux, la démarche doit strictement découpler les instances politiques, sociales (les intérêts organisés) et scientifiques, notamment pour asseoir la légitimité de cette dernière composante et organiser la confrontation et non la confusion des registres. Dans le cas contraire, l'évaluation des politiques publiques peut facilement devenir un instrument de manipulation ou se muer en « évaluation politique », c'est à dire en jugement discrétionnaire.

Mais aussi sophistiquée soit-elle, la procédure ne peut échapper aux effets de contexte nationaux et régionaux. On peut certes dire que l'évaluation reste « mal arrimée », en règle générale, aux activités de gouvernement et peu intégrée à la formulation et à la mise en œuvre de l'action publique (au moins dans le domaine de la formation). On peut même ajouter que l'évaluation a subi en France un reflux net depuis le milieu des années 90 (Leca et Thoenig, 1997) au point d'ailleurs de faire perdre une bonne partie de son acuité à ce débat sur la responsabilité des évaluateurs (Massardier, Verdier). L'un des paradoxes tient au fait que le recours au contrat comme technique de coordination des acteurs publics a plutôt renforcé l'opacité de leurs actions que favoriser l'explicitation des enjeux (Verdier, Vion, 2005). Néanmoins, ce risque peut être conjuré si des projets d'initiative régionale, structurants et identifiables comme tels, sont assumés politiquement et font l'objet d'évaluations dont les résultats, moyennant débat dans l'espace public, sont converties en règles procédurales et substantielles partagées. Elles peuvent alors nourrir des méta-évaluations de nature à établir une sorte de jurisprudence de la « bonne évaluation contextualisée ».

Références

- Avril Pierre, 1999, " Responsabilité et *accountability* ", in Beaud Olivier, Blanquer Jean-Michel, 1999, " *La responsabilité des gouvernants* ", Descartes et Cie, Paris, 85-93.
- Baranger O., 2001, « La responsabilité politique », contribution au *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF.
- Baslé, M., 2000, "Bonne Gouvernance publique et évaluation : introduction à un débat", in Baslé, M. et Guignard-Hamon, C., (Eds), « *Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000* », SFE, pp. 339-353.
- Beaud Olivier, Blanquer Jean-Michel, 1999, " Introduction " à " *La responsabilité des gouvernants* ", (sous la direction de Beaud et Blanquer), Descartes et Cie, Paris.
- Benhayoun G., Lazzeri Y., 1998, « *L'évaluation des politiques publiques de l'emploi* », Que sais-je ?, PUF, Paris.
- Callon M., 1986, "Eléments pour une sociologie de la traduction", in *L'Année Sociologique*, 36.
- Brochier D, Causse L., Richard A., Verdier E., 1995, « L'apprentissage coopératif en Rhône Alpes, portée et limites d'une politique novatrice (1988-1993) », Coll. Etudes n°66, CEREQ, Marseille.
- Chanut V., 2002, « L'évaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation ? », *Politiques et Management Public* vol. 20 n° 4, pp. 1-32.
- Coicaud Jean-Marc, 1999, " Légitimité et responsabilité de gouvernants " in Beaud Olivier, Blanquer Jean-Michel, 1999, " *La responsabilité des gouvernants* ", Descartes et Cie, Paris, 95-117.
- Conseil scientifique de l'évaluation, 1996, « *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* », Paris, La Documentation Française.
- Dahan J., Guieysse P., Vibert I., 1998, "Evaluation du programme de formation professionnelle continue dans le secteur du tourisme dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 1994-1998, Rapport de synthèse de la 2^{ème} phase, Bernard Brunhes Sud, SGAR PACA, Marseille.
- Deleau M., Nioche J-P., Penz Ph., Poincard R., 1986, " *Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, Organisation* ", Commissariat général du Plan, La Documentation Française, Paris.
- Duran P., 1999, « *Penser l'action publique* », LGDJ, Paris.
- Duran, P., Thoenig, J.C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Sciences Politiques*, V.64 / 4, pp.580-623.
- FARE, 1996, "Evaluation du programme de formation professionnelle continue dans le tourisme, contrat de plan Etat-Région 1994-1998 », Etude réalisée pour la préfecture de Région et la Région PACA, miméo, Marseille.
- Faure A. et Smith A., 1994, « L'évaluation objet de savoir et enjeu de pouvoir. Le cas des politiques publiques locales », *Sciences de la Société*, n°32, pp. 101-112.
- Gaudin, J.-P., 1999, « *Gouverner par contrat ; l'action publique en question* », Presses de Sciences Po.
- Gérard-Varet L-A, Verdier E., 1999, « L'évaluation du contrat de plan Etat-Région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Leçons d'une expérience, éléments d'une stratégie », Miméo, Idep, Marseille.
- Gérard-Varet L-A, Verdier E., 1999, « L'activité du comité de pilotage de évaluation du contrat de plan Etat-Région Provence-Alpes-Côte d'Azur : mise à plat de deux opérations », Miméo, Idep, Marseille.
- Guba E., Lincoln Y., 1991, « *Fourth Generation Evaluation* », Sage, New York.
- Habermas J., 1998, " *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique* », Fayard, Paris.
- Jousserandot F., 2000, « Programmes innovants et action publique régionale, l'exemple des politiques de formation et d'insertion des jeunes » in Jouve B., Spenlehauer V., Warin P., « *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône Alpes* », coll. Recherches, La Découverte, Paris, pp. 263-278.
- Jobert B, 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste » in Commaille J., Jobert B. (eds) *Les métamorphoses de la régulation politique*, coll. Droit et société, LGDJ, pp. 119-144.
- Jouve B., Spenlehauer V., Warin P., 2001, « *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône Alpes* », coll. Recherches, La Découverte, Paris.

- Lamanthe A., Verdier E., 1999, "La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique ", *Sociologie du Travail*, V.41, pp. 1-25.
- Lascoumes P., 1998, « Pratiques et modèles de l'évaluation », in Kessler M.-C., Lascoumes P., Stebon M., Thoenig J.-C. (eds.), « *Evaluation des politiques publiques* », L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, pp. 23-33.
- Lascoumes P., Setbon M., 1996, « *L'évaluation pluraliste des politiques publiques : enjeux, pratiques, produits* », Groupe d'analyse des politiques publiques. CNRS.
- Leca Jean, 1997, « L'évaluation comme intervention, sciences sociales et pratiques administratives et politiques », *Communication au colloque international « L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages »*, ENS-Cachan, 5-6 février 1997, 19p.
- Leca J., Thoenig J.-C., 1997, " Evaluer pour gouverner autrement ", *Le Monde* n° du 9 décembre, Paris.
- Le Gales P., 1998, "Régulation, gouvernance et territoire", in Commaille J., Jobert B., « *Les métamorphoses de la régulation politique* », LGDJ.
- Massardier G., Verdier E., 2005, L'évaluation pluraliste dans l'action publique. Vers un modèle de responsabilité professionnelle et clarifiée ?, à paraître dans la revue « *Espace Temps* » à l'automne 2005.
- Millon C., 1992, " L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie ", *Pouvoirs*, n°60, 41-54.
- Monnier E., 1992, « *Evaluation de l'action des pouvoirs publics* », Economica, Paris.
- Mossé Ph., Verdier E., 2002, "Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière-", *Politiques et Management Public*, 20 (4), 67-93.
- Montricher (de) N., 1997, « Les fonctions de l'évaluation : le cas de la loi sur la formation professionnelle des jeunes », *Communication au colloque international « L'évaluation des politiques publiques : conception, pratiques, usages »*, ENS-Cachan, 5-6 février 1997, 20p.
- Reynaud E., Reynaud J.-D. (1994) « La régulation conjointe et ses dérèglements », *Le Travail Humain*, 57 (3), 51-70.
- Richard A., Verdier E., 2004, « Evaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité, application à la décentralisation de la formation des jeunes », *Politiques et Management Public*, n° 3, vol. 22.
- Spenlehauer V., Warin P., 2000, "L'évaluation des politiques régionales : une construction institutionnelle inachevée » in Jouve B., Spenlehauer V., Warin P., « *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône Alpes* », coll. Recherches, La Découverte, Paris, pp. 335-353.
- Thoenig J.-C., 2002, "L'évaluation en actes : leçons et perspectives", *Politiques et Management Public* vol. 20 n° 4, pp. 33-50.
- Trosa S., 1992, "Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France, *Politiques et Management Public*, vol. 10, n°3, septembre, pp. 83-102.
- Verdier E., Vion A., 2005, " Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France", Forthcoming autumn 2005 *International Journal of Public Policy*.